

## 第6回太平洋・島サミットに向けた有識者会合 提言

### 序 文

1. かつて、日本外交における太平洋島嶼国の優先順位は必ずしも高くはなかった。しかし、1997年に実施した第1回太平洋・島サミットはこの状況を一変させた。それ以降、3年ごとに開催される首脳レベルの会合は、太平洋島嶼国との関係強化を図る最良の枠組みとして機能しはじめ、日本独自のイニシアティブとして高い評価を得ることとなったのである。
2. 一方で、第1回会合から14年が経過したいま、太平洋・島サミットは一つの曲がり角を迎えつつある。その背景にあるものは、一つには日本を取り巻く状況の変化であり、二つには、太平洋島嶼国を巡る国際環境の変化であった。

#### <日本を取り巻く状況変化>

- (1) 2006年に中国が太平洋・島サミットと類似の首脳会合を開催し巨額の支援表明をしたほか、台湾、フランスもこれに続いた。さらに本年には韓国が外相レベルで会合を開催するなど、もはや太平洋・島サミットは日本独自の取り組みとは言い難い。そのため、太平洋島嶼国にとっての太平洋・島サミットは、かつてのような高揚感を抱く会合ではなくなってきている。
- (2) これまで日本は太平洋・島サミットの機会に様々な支援策を打ち出してきたが、ODA予算の削減を受け、これまでのように支援を拡大していくのが難しい国内状況になっている。
- (3) これまで日本とは歴史的に深い関係にあったミクロネシア地域では、日本語を話す人々の高齢化による世代交代が起こり、伝統的な友好関係を当然視できなくなってきている。

#### <太平洋島嶼国を巡る国際環境の変化>

- (4) この地域への中国の進出が著しく、太平洋島嶼国への影響力を伸張させて

いる。これを受けて、米国がこの地域への関与を急速に強めてきた。これは、太平洋島嶼国を巡る戦略的環境自体が大きく変容しつつあることを意味している。

(5) 伝統的には、この地域に大きな影響力を有した豪州とニュージーランドが、太平洋諸島フォーラム（PIF）を通じて、地域秩序の中心を担ってきた。しかし、もはや豪州とニュージーランドを中心とした地域秩序のみでは、太平洋島嶼地域のダイナミズムに対応できなくなっている。

3. これら日本と太平洋島嶼国をめぐる状況変化を鑑みるならば、太平洋島嶼国外交、その中で中心的な「ツール」として位置づけられる太平洋・島サミットのあり方を抜本的に見直す時期が到来していると言えよう。それゆえ第6回太平洋・島サミットは、変化する時代に対応した新たな首脳会合でなければならない。それには、官民の叡智を結集して事にあたることが求められる。

4. 翻って、太平洋島嶼地域における日本の国益とは何であろうか。海洋国家日本の南方に広がる太平洋島嶼国は、国土面積こそ小さいとはいえ、広大な排他的経済水域を有している。その彼らが親日的な民主主義国家として持続可能な発展を遂げること、そして太平洋が安定した開放的な空間であり続けることは、太平洋を共有する日本にとって死活的に重要である。

5. 以上のような問題意識に立って、本有識者会合は平成23年5月から11月にかけて5回に亘って、次の3つの事項を中心に議論を重ね、具体的な提言を作成した。

(1) 太平洋島嶼国を巡る新たな戦略環境において、太平洋・島サミットは何を目指すべきか。

(2) 太平洋島嶼国との友好関係を維持・強化していくため、第6回太平洋・島サミットにおいて如何なる支援策を打ち出すべきか。

(3) 太平洋・島サミットの存在意義を高めていくために、会議の開催方式に関して如何なる改善策が必要か。

6. 今回の太平洋・島サミットに向けた私どもによる検討会合が、サミットの1年前というこれまでにない早いタイミングに設置された意義は大きかった。提言書をサミット本番まで半年を残す時期に提出できたばかりでなく、議論の途中でも意味ある提案は先取りされ、既に実行に移された事項もあったからだ。日本政府がこれら提言を広く活かし、次回サミットが日本と太平洋島嶼国の関係にとって節目となる有意義な機会となれば、提言者たる私どもにとって望外の喜びである。

## 提 言

### 1. 新たな戦略環境において太平洋・島サミットが目指すべきもの

近年、太平洋島嶼諸国を巡っては、新たな戦略環境が醸成されつつある。日本としては、こうした新局面に対応した地域プレゼンスの確保ならびに地域関係の強化にいっそう力を入れるべきだろう。そのためにも、これまで太平洋島嶼国から高い評価を得てきた独自の支援策を継続的かつ着実に実施していかなければならない。

新たな戦略環境への対応という観点から、次回の太平洋・島サミットは（１）日本における海洋外交の新たな出発点にするという認識と覚悟で取り組むことが重要となる。そこで、（２）地域の海洋秩序を担うために、太平洋島嶼国への関与強化を図りはじめた米国を、次回太平洋・島サミットに招待するよう検討すべきである。（３）これまでの日本の太平洋島嶼国支援策は、高い評価・信頼を得て受入れられてきた。よってこの基本方針を継続させ、援助する側と援助を受ける側という関係を越えたイコール・パートナーシップに基づく施策を継続していく必要がある。（４）いまや地域の重要課題であるフィジーの民主化問題については、圧力のみではなく対話を重視しながら取り組んでいく姿勢が有効であろう。

東日本大震災に際しては、太平洋島嶼国から多大な支援があった（別添参照）。太平洋島嶼地域もその一部は地震多発地帯にあり、津波等の自然災害に極めて脆弱な環境に置かれている。太平洋島嶼国からの支援に報いるためにも、日本として東日本大震災の経験と教訓を共有すべく、サミットでは防災に関するイニシアティブを打ち出すとともに、日本復興を力強く発信していくことが肝要である。この関連で、前回のような（「We are islanders—エコで豊かな太平洋」）サミットのキャッチフレーズを作るように提案したい。

以上の各点を、より詳細・具体的に述べると以下の如くである。

#### （１）海洋外交としての太平洋・島サミット

海洋国家である日本にとって、南方の広大な海域に位置する太平洋島嶼国が安定した民主主義国家として持続可能な発展を遂げることは、安全保障上も死活的に重要である。こうした観点から、第6回サミットの機会に海洋外交に関するイニシアティブを打ち出し、サミットを新たな海洋外交の出発点と位置付けるのは極めて意義深い。そのために、サミット冒頭で総理が「我が国の海洋外交」に関する政策方針スピーチを行い、日本の対海洋姿勢を明確に示すべきである。

## (2) 太平洋・島サミットへの米国の参加

太平洋島嶼地域の海洋秩序を担う米国は、この地域の戦略的重要性を再評価し、従来以上に関与を強化しつつある。例えば、本年の太平洋諸島フォーラム（PIF）域外国対話には、これまでで最高レベルかつ最大規模の代表団を派遣した。こうした状況を踏まえ、米国との連携強化に向け、次回サミットに米国を招待するべく検討する必要がある。

また、日本と戦略的利益と価値観を共有し、且つこの地域への影響力も大きい豪州及びニュージーランドとの連携が、引き続き重要になるのはもちろんである。

## (3) イコール・パートナーシップの尊重

「援助する側と援助を受ける側という関係を超えたイコール・パートナーシップ」は、日本の太平洋島嶼国外交の基本姿勢であった。それはまず、太平洋島嶼国の伝統や文化に即した「パシフィック・ウェイ」を尊重することであり、これに基づいて実施されてきた各種支援のあり方が、高い評価と信頼を得て受け入れられたのである。よって、今後もこの姿勢と方針を崩さずに、継続していかなくてはならない。

東日本大震災時には、太平洋島嶼国からも多大な支援があった。これは、これまでの日本の太平洋島嶼国への姿勢に対する感謝の表れであると評価していい。しかし、周辺状況の変容に対応しながらイコール・パートナーシップの確保を追求していくには、サミットのあり方についても幾つかの改善を検討する必要がある。

例えば、これまでは太平洋諸島フォーラム（P I F）の議長国が自動的にサミット共同議長国となっていた。この慣例に照らせば、次回サミットの共同議長国はニュージーランドとなるが、共同議長国は太平洋島嶼国に限定することが望ましく（注1）、次回サミットにおいてそれをルール化するべきであろう。

太平洋島嶼国の要人が頻繁に来日している一方で、1985年に中曽根総理が、1987年に倉成外務大臣が太平洋島嶼国を訪問して以来、その後総理と外務大臣の訪問がまったくない現状は、イコール・パートナーシップの観点からも問題は大きい。最近、政務官レベルの訪問が強化されているのは評価できるが、外務大臣、さらに総理の太平洋島嶼国訪問を定期的の実現すべきであろう。また、太平洋島嶼国との継続的なコンタクトを強化するために、日本の在外公館の増設は重要な課題である。例えば、南太平洋の拠点国の一つであるサモアは既に在京大使館を開設しているが、サモアに日本大使館はない。こうした相互性を実現させるためにも、早急な日本大使館の開設が望まれる一方、在京大使館の新規開設を促す努力も必要である。

（注1）提言を踏まえ、政府は次回共同議長国をニュージーランドの次のP I F議長国に決まったクック諸島とすることで調整し、既に对外発表した。

#### （4）フィジーへの関与

太平洋島嶼地域の平和と繁栄に向け、地域の大国であるフィジーの早期民主化は重要な課題になっている。フィジーに対する圧力を重視する豪州とニュージーランドの外交政策は、うまく機能していない。日本としては、圧力のみならず対話を通じて民主化を働きかけていく努力が有効である。フィジーの現政権は民主的な選挙により成立したものではないが、豪州の有力シンクタンクの調査によれば、国民の60%超が現体制を支持している。こうした事実にも留意すべきである。フィジー現政権は、2014年までに総選挙を実施すると表明している。これが実現できるか否かが当面の課題だが、日本としては早期の民主化を促すための対話を強化するのはもとより、国際機関（特にUNDP）を通じての選挙支援を行うなど、積極的関与が望まれる。

第6回サミットでは、フィジー首相の参加排除を前提とすべきではなく、民主

化の進展状況やフィジー国内の民意を十分に踏まえた日本独自の判断基準による検討が必要だろう。仮に、首相の招待が難しいと判断された場合でも、対話の継続を確保するために外相レベルの招待を欠かせてはならない。

## 2. 第6回サミットにおける支援策

### (1) 支援のコミットメント

太平洋島嶼国は日本に対して極めて親日的であり、国際場裡においても常に協力的であった。これは、これまでの支援の成果でもある。国の規模が比較的小さいこれら諸国に対する支援は、コスト・パフォーマンスの観点からも極めて効果的で、外交ツールとして十二分に活用できる。近年ODA予算が大幅に削減されているが、各地域一律に削減するのではなく、外交の戦略性を踏まえて太平洋島嶼国に対する支援額は少なくとも現状維持を確保すべきである。

最近2回の太平洋・島サミットでは、日本は今後3年間の支援総額を打ち出してきたが、今後ODA予算の配分が限られるのであれば、支援の質に十分な力点を置くべきであろう。中国による支援拡大に対しては、日本の得意分野を活かした質的向上という発想があてい。

そのような観点から、例えば、太平洋島嶼国における再生可能エネルギーの利用率を今後10年間で一定の割合まで高めるために貢献していくといったようなイニシアティブを打ち出すことも一案である。また、如何なる支援も被援助国のニーズを踏まえたものでなければ意味がない。その観点から、太平洋島嶼国に対して一律の支援をするのではなく、国ごとのニーズを踏まえたきめ細かく且つ柔軟な支援策が不可欠である。したがって、仮に新たな支援イニシアティブを打ち出すとすれば、その具体的な支援方法については、それぞれの被援助国のニーズに丁寧に対応できるような制度設計をすることが肝要である。

### (2) 重点支援分野

第5回サミットでは、①脆弱性の克服（人間の安全保障）、②環境・気候変動、③人的交流の強化、という3分野が重点課題となった。これら課題の重要性は現在も変わっていない。継続的なコミットメントの確保という観点からも、第6回サミットではこれら重点課題を基本的に引き継ぐべきである。

太平洋島嶼国では、人間の安全保障の面でも環境・気候変動の面でも、脆弱体質からの脱却が課題とされるが、この問題については第6回サミットで日本が強く打ち出すに相応しい。東日本大震災に遭った日本だけに、次回太平洋・島サミットでその経験と教訓を太平洋島嶼国と共有することは、極めて有意義であり日本の責務でもあるからだ。

#### ① 脆弱性の克服（人間の安全保障）

人口が少なく、広い海洋に小さな島々が点在し、主要な国際市場から隔絶している太平洋島嶼国が、諸外国の援助なしで自立的な発展を遂げるのは難しい。経済インフラ、保健医療、教育等々のいずれの分野でも施設整備や人材育成に際して大きな困難を強いられている。これらの困難に対して、人間の安全保障の観点からも継続的な支援を実施していく必要がある。

#### ② 環境・気候変動

気候変動の影響に脆弱な太平洋島嶼国に対する協力は、引き続き重点課題となる。現在は、第5回サミットで打ち出した太平洋環境共同体（Pacific Environment Community: P E C）基金により、海水淡水化及び太陽光発電パネルの供与が進められている。今後もこうした基金援助が可能ならば、環境分野での太平洋島嶼国の多岐にわたるニーズと日本の得意分野（例えばゴミ処理等）を十分に踏まえ、柔軟性ある対応で支援分野の拡大を検討すべきだろう。

#### ③ 人的交流

太平洋島嶼国との友好関係を維持・強化していく上では、目的意識をもって人的交流を実施し、その人脈を継続、拡大していく努力が必要である。特に、影響力を有する政府・ビジネス界の要人との人脈を強化していく意義は大きい。太平

洋島嶼国の戦略的重要性にもかかわらず、日本の民間企業はパプアニューギニアやソロモンといった資源国以外に大きな関心を示していないからだ。そうした現状にあっては、とりわけ政府が果たすべき役割が大きくなる。

現在、中国は留学生招聘を活発に進めており、太平洋島嶼国内に中国語理解者や親中派が数多く出現しはじめている。一方、ミクロネシア3国では日本時代を経験した親日層の世代交代が進み、日本語を理解する層は消滅しかかっている。こうした実情を踏まえれば、日本としても人的交流の強化は必須事項と言えよう。それには、現状では太平洋島嶼国の学生が利用し難い国費留学生制度を早急に改善すべきである。それが間に合わない場合には、太平洋島嶼国からの学生を対象とした留学生基金の立ち上げ等を検討する必要がある。昨年10月の中間閣僚会合で発表されたJETプログラムの拡大計画は、着実に実施されている。これは十分評価できるので、計画の更なる拡大と継続が期待される。また、こうした観点から「高校生 島サミット」の開催は大いに歓迎される。

太平洋島嶼国の要人との人脈造り、ならびに政府間の意思疎通を強めるためには、日本から行政のハイレベルに関わる専門家の派遣ができれば有効である。知日派を育成するためには、日本語教師派遣を強化することも有意義ではないか。さらに国防を含む安全保障全般に関する意識を共有するために、太平洋島嶼国の関係者を日本に長期招聘することも一案である。

### 3. サミット・プロセス

#### (1) サミット

太平洋島嶼国に対しては継続的なコミットメントが大切である。その観点からすれば、3年に1度のサミット開催頻度は適当であろう。開催頻度を下げると日本のコミットメント低下に繋がりがやすく、好ましくない。地方でのサミット開催は、太平洋・島サミットの国内認知度を高めるためにも有効な手段となる。よって、今後も継続していくべきであろう。開催地の選択については、地方自治体の参加・協力意欲を引き出すためにも、現在の公募方式は適当だと思われる。

## (2) 中間閣僚会合

昨年10月には、初の試みとして中間閣僚会合が開催された。これは、3年ごとの太平洋・島サミットを、単に首脳が集まるだけの政治イベントで終わらせず、常設会議体としての機能を発揮できるようにするために、前回有識者委員会の提言により実現したものである。ここでの主たる目的は、①太平洋・島サミットの中間年に合意事項の達成状況の報告と実施事業の検証をすること、②次回サミットでの議題を検討することの2点であり、この場で第6回サミットの開催地（沖縄県）も発表された。

この会合は、日本と太平洋島嶼国の意思疎通を深めるのに重要な機能を果たし、一方で国内的には次回開催に向けて時間的余裕をもって具体的な準備スケジュールがつけられるという利点を発揮した。よって、この中間閣僚会合は、太平洋・島サミットと不可分のセット会合として位置づけるべきだ。

なお、前回の中間閣僚会合は東京で行われたが、サミットと同様に地方での開催も検討すべきだろう。次回については、日本復興をアピールするために、被災地での開催も一案である。ただし、地方で行う際にも、外務大臣が主催することが必須である。

## (3) 戦略的広報

太平洋・島サミットの付加価値を高めるためには、①国内、②太平洋島嶼国、③国際社会の3つを対象とした戦略的広報を展開すべきであろう。

### ① 国内向け広報

太平洋・島サミットを日本国内で開催する目的の一つは、日本外交にとって太平洋島嶼国の重要性を、広く日本国民に知らしめることにある。それゆえ、サミット及び太平洋島嶼国に関する積極的な広報が必要だが、それには政府による広報だけではなく、次回サミット開催地である沖縄県や太平洋島嶼国と縁のある民間団体、マスメディアなどを巻き込み、連携した取組ができるように努めなければならない。それには、例えば次のようなことが考えられる。

- ◎ 太平洋・島サミットの前に、サミット記念行事として沖縄県や他の自治体、民間団体と連携して、様々な文化・スポーツ行事を実施する。
- ◎ 太平洋・島サミットを広報するために適当なロゴを作成し、サミット記念行事でこのロゴを活用する。ロゴには沖縄色を入れることが望ましい（注2）。
- ◎ サミット親善大使を任命し、広報に活用する。東日本大震災の被災地であり、また太平洋島嶼国とも縁のあるスパリゾートハワイアンズのフラガールに親善大使を依頼することも一案である（注3）。

（注2）提言を踏まえ、政府は沖縄県のシーサーをモチーフにしたキャラクターを入れたロゴを作成し、発表した。

（注3）提言を踏まえ、政府はフラガールに親善大使を委嘱することを発表した。

## ② 太平洋島嶼国に向けた広報

既に5回の実績がある太平洋・島サミットは、太平洋島嶼国の政府レベルにおいてPALM (Pacific islands Leaders Meeting) として十分に認識されているが、太平洋島嶼国の一般国民に広く認知されているとは言い難い。そこで、太平洋島嶼国における日本の存在感をさらに高めるためにも、日本の在外公館が中心となって太平洋・島サミットにあわせた広報や文化行事を実施することが望まれる。

## ③ 国際社会に向けた広報

日本が始めた独自のイニシアティブとしての太平洋・島サミットを国際社会に対して広報することは、途上国の開発に向けた日本の取組をアピールする上でも非常に有意義である。特に、太平洋・島サミットを通じて日本が太平洋という広かつ重要な海域の平和と繁栄に積極的に貢献している事実は国際的にもっと知られてよい。その意味でも、次回サミット冒頭では、総理が海洋外交に関するスピーチを行い、これを世界に発信することで、海洋国家日本による太平洋・島サミットという取組を世界にアピールすべきであろう。

また、次回サミットは東日本大震災後、日本が主催する初の首脳レベルの国

際会議となろう。この機会に、太平洋島嶼国に対する防災イニシアティブを発出するなどして、東日本大震災の教訓を国際社会と共有するという姿勢を強く打ち出す意義は大きい。そこで、太平洋・島サミットを日本の復興を世界にアピールする絶好の場と捉え、日本外交全体の文脈で最大限活用すべきである。

#### (4) 地方自治体の積極的関与

より主体的な地方自治を求める時代にあつて、地方自治体レベルでも太平洋島嶼国との関係強化は重要である。これまでサミット開催地である地方自治体は、主としてサミットの会場設営を中心に関わるのみであった。しかしこれからは、政府と共にサミットの内容にも関われるような仕組みを検討すべきだろう。その意味では、第2回有識者会合で上原沖縄県副知事からサミットに向けた沖縄県の取組について報告していただいたことは、極めて有意義であった。

第6回サミットでは、島嶼地域にあり、太平洋島嶼国と同じ課題に直面する沖縄の知見を活かせる技術や人材を太平洋島嶼国に展開するため、沖縄県庁、沖縄企業、外務省、JICAのさらなる連携と実行を期待したい。

平成23年11月

第6回太平洋・島サミットに向けた有識者会合委員一同